

Danmark i forbeholds-fælden

Rebecca Adler-Nissen

Danmark har med sine tre forbehold mistet kontrollen med store dele af sin europapolitik. Med Lissabon-traktaten udelukkes Danmark også fra politi- og strafferetssamarbejdet. Forbeholdene er i dag blevet en spændetrøje: Danmark har et minimum af indflydelse, begrænset frihed og ingen kontrol over forbeholdenes omfang

Tak Danmark

Man kan ikke se på danske repræsentanter, at de er så anderledes. Når de træder ud af flyet i Bruxelles, er de iført de samme jakkesæt og power suits som deres europæiske kolleger, men der er én væsentlig forskel: De er ikke i Bruxelles for at påvirke ny EU-lovgivning, de skal i stedet respektere de 16 år gamle danske forbehold. Danske repræsentanter kan ikke regne med indflydelse, når de kommer fra et land med et 'udefrakommende perspektiv'.

Danmarks observatørstatus vil blive endnu tydeligere, nu hvor Lissa-

bon-traktaten er trådt i kraft. Mængden af områder, som Danmark udelukkes fra, vokser med svimlende hast. Men den selvstændighed eller frihed fra påvirkning fra EU, som forbeholdene skulle garantere, har ikke vist sig at blive til virkelighed, og i praksis er Danmark ofte bundet af, hvad de andre lande beslutter.

Men hvorfor er det netop Lissabon-traktaten, der får oppositionen til at kræve en folkeafstemning om afskaffelse af forbeholdene? Og hvorfor har forbeholdene så stor betydning for Danmark? Artiklen ser på de væsentligste konsekvenser af forbeholdene før og efter Lissabon-traktaten. Modsat danske håb tilba-

ge i 1992 om en lydhørhed for den danske særstilling, har Danmark fået det værste af to verdener: Begrænset indflydelse og begrænset selvstændighed.

Holger og konen: Nej til Unionen

I de euforiske dage i 1992, hvor landsholdet havde vundet EM, Berlin-muren var væk, og Europa var på alles læber, regnede de fleste med, at Danmark ville stemme ja til Maastricht-traktaten. Daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen sagde aftenen før afstemningen, at "danskerne siger ikke bare ja, men ja tak." Det blev som bekendt et "nej, tak".

Statsminister Poul Schlüter og Ellemann-Jensen indså hurtigt, at der ikke var mulighed for at genforhandle traktaten, og nej'et efterlod derfor Danmark med to muligheder: Melde sig ud af samarbejdet eller få en særløsning

Forbeholdene blev formuleret over en periode på et halvt år og var udtryk for et nationalt kompromis imellem Folketingets partier, kun undsagt af Fremskridtspartiet. Oppositionen, der med slagord som "Holger og konen siger nej til Unionen" havde talt for et nej, fik væsentlig indflydelse på forbeholdenes udformning. Det blev til et snævert ja til forbeholdene ved folkeafstemningen den 18. maj 1993, som i øvrigt gav anledning til voldsomme optøjer. Natten efter den danske folke-

afstemning skød politiet ind i en gruppe demonstranter, der havde skabt en EU-fri zone på Nørrebro.

Garant for uafhængighed?

Siden 1993 har Danmark altså haft fire kontroversielle EU-forbehold; for forsvarspolitikken, den økonomiske og monetære union (ØMU), unionsborgerskab og retlige og indre anliggender (RIA). Forbeholdet for unionsborgerskab har i dag ingen praktisk betydning, men på de tre andre områder er konsekvenserne af de danske forbehold i dag væsentlig mere omfattende, end de var for bare nogle få år siden, og Lissabon-traktaten vil yderligere forstærke betydningen.

Forbeholdenes voksende betydning skyldes først og fremmest EU's rivende udvikling. Krigene i Eks-jugoslavien, terrorangrebene i New York, Madrid og London, et øget indvandningspres på EU's ydre grænser, et stigende behov for kvalificeret arbejdskraft og de seneste års globale finansielle problemer, har medført, at de områder, hvor Danmark har forbehold, er blevet EU's højest prioriterede og hurtigst voksende.

Selvom forbeholdene dermed har fået utilsigtede konsekvenser, betyder det ikke, at forbeholdene er tilfældige. De omfatter netop de områder, som bliver forbundet med national suverænitet; borgerskabet, retten til at slå egen mønt, det natio-

nale forsvar, politi og ret. På sin vis er forbeholdene med til at understrege over for befolkningen at selvbestemmelsen er intakt – de legitimerer EU-medlemskab. Spørgsmålet er bare, om forbeholdene også er en garant for uafhængighed?

Et forbehold med forbehold

Retsforbeholdet dækker EU's overnationale samarbejde om retlige og indre anliggender, der handler om alt fra regler om fælles udlændingepolitik, over politi- og strafferetssamarbejde til civilretlige ordninger om erstatninger ved internethandel og trafikulykker og børnebidrag på tværs af landegrænser.

Retsforbeholdet betyder ikke – som man måske skulle tro – at Danmark står uden for hele retssamarbejdet. Dels omfattede forbeholdet indtil Lissabon-traktaten ikke politi og strafferet (som var mellemstatsligt), dels er Danmark på en række områder reelt bundet af EU's regler på trods af forbeholdet.

På de forbeholdsberørte områder har Danmark de sidste ni år ikke haft formel indflydelse på EU's udvikling – danske ministre som Birthe Rønn Hornbech og Brian Mikkelsen og danske embedsmænd sidder med ved bordet men har ofte ingen stemmeret og bliver kun i begrænset omfang 'hørt'. I stedet har Danmark forhandlet særlige ordninger, der betyder, at retsforbeholdet i dag bedst kan beskrives som et 'forbe-

hold med forbehold'. Dette gælder for det første i forhold til Schengensamarbejdet, der ophæver den nationale grænsekontrol og styrker politisamarbejdet og de fælles ydre grænser. For at undgå at ryge ud, da dele af Schengen blev overstatsligt, fik Danmark en særlig mulighed for at tilslutte sig nye Schengen-regler på mellemstatsligt grundlag.

I princippet kan den danske regering dermed selv vælge, om den vil tilslutte sig nye Schengen-regler. I realiteten er valgfriheden dog begrænset. Hvis Danmark ikke følger en ny retsakt senest seks måneder efter, at de andre lande har vedtaget den, træffer de 'passende foranstaltninger'. Det er en pæn måde at sige, at Danmark vil blive smidt ud af Schengen-klubben. Danmark har derfor indtil i dag tilsluttet sig samtlige nye Schengen-regler men kan på grund af forbeholdet ikke være med til at stemme om dem.

De umulige lappeløsninger

For det andet har Danmark efter svære forhandlinger opnået tre parallelaftaler, der gør, at man alligevel kan følge begrænsede dele af det overstatslige samarbejde om asyl- og civilret. Danmark har bedt om parallelaftaler på områder, hvor man ellers ville blive udelukket fra et samarbejde, man tidligere havde deltaet i. Ligesom på Schengen-området betyder parallelaftalerne, at Danmark på mellemstatsligt grundlag

omfattes af regler, der svarer til dem, de andre lande har indgået. Danmark skal følge alle ændringer af EU-regler omfattet af parallelaftalerne, men har ingen mulighed for at få indflydelse på ændringerne.

Selv på områder, der hverken er en del af Schengen eller dækket af de tre parallelaftaler, er Danmarks mulighed for at føre en anderledes politik i praksis begrænset af andre EU-regler. Det gælder på familiesammenføringsområdet, som er et af de få områder, hvor den danske lovgivning skulle ændres markant, hvis retsforbeholdet blev opgivet. Ingen andre lande har regler, der svarer til det danske tilknytningskrav, og selvom EU's familiesammenføringsdirektiv indeholder en mulighed for, at enkelte lande kan opretholde en 21-års regel, er normen 18 år for familiesammenføring, og ikke 24 år som i Danmark.

Umiddelbart udnytter Danmark altså her den frihed, der ligger i et forbehold. Men også her spiller EU-reglerne ind. Som følge af EU's generelle regler for fri bevægelighed for personer, er der nemlig en særlig ret til familiesammenføring. Disse regler er ikke omfattet af forbeholdet, og Danmark er derfor forpligtet til at give familiesammenføring efter EU-reglerne til danskere, der i en periode har boet og arbejdet i et andet EU-land. Modsat de 'normale' danske regler, er der i under disse EU-regler hverken en 24-års regel eller et tilknytningskrav.

Fra dansk side har man forsøgt at begrænse adgangen til familiesammenføring efter EU-reglerne ved at opstille særlige krav om bl.a. at ansøgeren skal have et arbejde under opholdet i et andet EU-land. Men spørgsmålet er, om Danmark også fremover vil kunne opretholde sådanne krav.

Sidst, men ikke mindst, betyder forbeholdet, at Danmark ikke selv har mulighed for at bestemme forbeholdets omfang og konkrete indhold. I det øjeblik en del af det retlige samarbejde går fra at være mellemstatsligt til at blive overstatsligt, er Danmark ikke længere med.

Men kan Danmark ikke bare forhandle flere parallelaftaler? Det ser ikke ud til at være en holdbar strategi. Danmark har kun i tre tilfælde fået lov til parallelaftaler, og det typiske svar fra EU til danske embedsmænd og ministre, der står med hatten i hånden og beder om besværlige parallelaftaler, er: "Hvis Danmark gerne vil være med, hvorfor opgiver I så ikke bare forbeholdet i stedet for?".

Retsforbeholdet har altså i dag låst Danmark fast. Dels er Danmark sat uden for indflydelse, dels kan det diskuteres, hvor meget frihed Danmark har til at føre en selvstændig og anderledes politik.

Fælden klapper

Med Lissabon-traktaten kulminerer retsforbeholdets konsekvenser for

Danmark. Med den nye traktat bliver Danmark også udelukket fra politi- og strafferetssamarbejdet, og som udgangspunkt er Danmark derfor afskåret fra alle dele af EU's samarbejde om retlige og indre anliggender. Det er kun på de dele af samarbejdet, der er omfattet af de nuværende parallelaftaler og Schengen, at Danmark kan tilknyttes, men vel at mærke uden indflydelse.

Med forbeholdet må Danmark derfor regne med på et tidspunkt at skulle forlade det fælles politiagentur, Europol, der dagligt koordinerer EU-landenes bekæmpelse af international kriminalitet, og Danmark vil ikke længere deltage i fx EU-samarbejdet om udlevering af kriminelle, der forsøger at skjule sig i resten af Europa.

Tag-selv-ordning

Nu da Lissabon-traktaten er trådt i kraft, er der altså grund til at overveje, om man vil beholde eller afskaffe det danske retsforbehold. Lissabon-traktaten giver imidlertid Danmark en mulighed: Danmark kan vælge at omdanne retsforbeholdet til en tilvalgsordning, som man kender det fra Storbritannien og Irland, hvor Danmark frit kan vælge fra sag til sag, om det vil deltage. Tilvalgsordningen betyder, at Danmark kan vælge enten at tilslutte sig forhandlingerne fra begyndelsen eller efter, at en regel er vedtaget. Modsat det nuværende forbehold giver tilvalgs-

ordningen altså en frihed til at vælge, om man vil stå udenfor eller ej og Danmark vil også kunne få den indflydelse, der hører med.

Tag-selv-modellen er blevet døbt 'udlændingeforbeholdet', fordi den i praksis kan betyde, at Danmark vælger alle de populære retter fra EU's buffet inden for fx politisamarbejdet og bekæmpelse af ulovlig indvandring, men fravælger regler for lovlig indvandring og rettigheder til tredjelandsborgere.

EU-flag på uniformen

Da et lille flertal af danskerne stemte nej til Maastricht-traktaten i 1992, lignede den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik mest en hensigtserklæring, og mange tvivlede da også på, at den overhovedet ville blive til noget. Danmark fik et forsvarsforbehold – en garanti for, at Danmark ville stå udenfor, hvis den hypotetiske situation skulle opstå, at landene blev enige om egentlige militære operationer.

I mellemtiden er det umulig sket. Siden 1999 har EU gennemført over 20 militære missioner på Balkan, i Afrika og i Asien.

FN og NATO har i stigende grad udtrykt ønske om EU-bidrag til løsning af konflikter og opgaver som fx bekæmpelse af pirateri ud for Somalias kyst. Forsvarsforbeholdet betyder imidlertid, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen, gennemførelsen og finansieringen af afgørelser,

der har indvirkning på forsvarsområdet. Det har bl.a. medført tilbage-
trækning af danske styrker fra Ma-
kedonien og Bosnien-Hercegovina
som følge af overgangen fra NATO-
ledede til EU-ledede operationer.
Danmark deltager selvsagt heller
ikke i den nordiske kampgruppe på
knap 3.000 soldater. Ud over Sverige
deltager Finland, Irland, Estland og
– interessant nok – Norge.

Mod et fælles EU-diplomati

Lissabon-traktaten lægger op til at
opdelingen mellem Kommissionen,
der står for den bløde del af EU's
eksterne relationer som udviklings-
hjælp, nødhjælp og handelspolitik,
og Rådet, der står for udenrigs- sik-
kerheds- og forsvarspolitik, skal er-
stattes med et tættere samarbejde
under ledelse af udenrigsrepræsen-
tanten Catherine Ashton, der også
får et fælles diplomatisk korps. Det
bløde og det hårde skal tænkes sam-
men. Det giver Danmark problemer,
da danske repræsentanter i ud-
gangspunktet godt kan være med i
det bløde, men må stå uden for det
hårde.

Dermed skaber forsvarsforbehol-
det usikkerhed om Danmarks egent-
lige position, når det gælder sam-
tænkningen af civile og militære mid-
ler, der ellers er en officiel dansk
prioritet. Forsvarsforbeholdet har
også betydning for Danmarks posi-
tion i FN og NATO, fx når Danmark
inden for FN støtter bekæmpelsen

af pirater ud for Somalia eller en
spredning af konflikten i Tchad,
men ikke kan være med, når det er
EU, der sender skibe eller fredsbeva-
rende tropper til Afrika.

Forsvarsforbeholdet sikrer selvføl-
gelig, at ingen danske soldater må
lade livet i EU's tjeneste og Dan-
mark ikke skal lægge navn til EU's
missioner. Men da ingen EU-lande
kan tvinges til at sende soldater til
EU-operationer, og der er enstem-
mighed på det sikkerheds- og for-
svarspolitiske område, må man kon-
statere, at forsvarsforbeholdet snare-
re begrænser dansk handelfrihed
end værner om selvstændigheden.
Andre lande har da også valgt at
skrue deres reservationer for EU's
sikkerhedspolitik anderledes sam-
men, fx det neutrale Irland, der har
vedtaget, at irske soldater kan delta-
ge i en EU-operation såfremt der
både er et FN-mandat og et irsk par-
lamentarisk flertal i ryggen

Er der koldere uden for eurozonen?

Euroen er i dag virkelighed i 16 EU-
lande. Men vejen mod EU's økono-
miske og monetære samarbejde,
indførelsen af den fælles mønt, eu-
roen, og etableringen af Den Euro-
pæiske Centralbank og Eurogrup-
pen, har været lang og svær. Det er
med til at forklare, at ØMU'en den
dag i dag ofte ses som et af de stør-
ste skridt i den europæiske integra-
tionsproces' historie.

Den måske mest håndgribelige

konsekvens af det danske ØMU-forbehold er, at Danmark fortsat har den danske krone som valuta. I stabile perioder er der med økonomiske briller en række mindre, men uomgængelige, omkostninger ved at stå uden for eurosamarbejdet. Det handler bl.a. om vekselomkostninger og en lidt højere rente. I ustabile perioder for dansk økonomi er omkostningerne ved at stå uden for eurosamarbejdet sværere at vurdere.

Når det gælder selvstændighed, må man konstatere, at Danmark siden 1982 har valgt at føre fastkurspolitik, først ved at knytte kronen til D-marken og siden til euroen og gennem deltagelse i EU's fastkurs-samarbejde. Pengepolitisk kan dansk autonomi – pga. fastkurspolitikken – måles i sekunder. Mere præcist de sekunder, det tager for Nationalbanken at ændre den danske rente, efter Centralbanken har gjort det.

Der hvor konsekvenserne af ØMU-forbeholdet er tydeligst, er når det gælder den tabte indflydelse på EU's økonomiske og monetære politik.

Der er i dag ingen tvivl om, at Eurogruppen – gruppen af finansministre fra euro-landene – udgør en af EU's vigtigste beslutningsfora. Lissabon-traktaten formaliserer gruppen, der drøfter alt fra arbejds-markedspolitik, EU's budget og fordeling af topposter – uden deltagelse fra de lande, der ikke er med i euro-zonen.

Konklusion: Norske tilstande

Set i forhold til 1992 har forbeholdene placeret Danmark i en spændetrøje. Udviklingen er gået hurtigere og har taget en anden retning end forventet.

Med Lissabon-traktaten ryger Danmark ud af alle de dele af samarbejdet om retlige og indre anliggender, der bliver overstatslige, og stadig større dele af forsvars- og sikkerhedspolitikken og står uden for centrale beslutningsorganer som Eurogruppen. Hvor forbeholdene oprindeligt blev formuleret i håbet om, at andre lande ville følge Danmarks forsigtige linje, betyder forbeholdene i dag, at Danmark ikke længere har mulighed for at følge resten af EU.

Det mest opsigtsvækkende er imidlertid ikke, at Danmark mister indflydelse, det er naturligt. Det mest bemærkelsesværdige er nok, at Danmark ikke har bevaret – eller har skabt sig – det manøvrerum og den selvstændighed i forhold til EU, der skulle være gevinsten ved forbeholdene. Fx gør retsforbeholdet det kun i begrænset omfang muligt for Danmark at opretholde en anden udlændingepolitik end de andre EU-lande. Dermed nærmer dansk europapolitik sig 'norske tilstande'. Norge er tilknyttet EU gennem den såkaldte EØS-aftale, den indebærer, at Norge er bundet af det indre markeds regler, men ikke har formel medbestemmelse.

Dertil kommer, at forbeholdene påvirker Danmarks position mere generelt.

Danske forhandlere har betalt en høj pris for at sikre at forbeholdene blev videreført og fastholdt under skiftende traktatforhandlinger. Forbeholdene betyder også, Danmarks formandskab i 2012 bliver en stor udfordring.

Det vil kræve ekstra diplomatisk arbejde at håndtere den voksende modsætning mellem forbeholdene på den ene side og EU's prioriteter på den anden side. Hvorvidt denne

situation skal ændres med en folkeafstemning afgøres i sidste ende af, hvornår en statsminister tror, at han eller hun kan vinde en folkeafstemning. Indtil da vil forbeholdenes konsekvenser for Danmarks europapolitik fortsætte med at vokse.

Rebecca Adler-Nissen, ph.d., adjunkt, Center for Europæisk Politik, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Artiklen bygger på forfatterens ph.d.-afhandling og Dansk Institut for Internationale Studiers udredning, som forfatteren har bidraget til.